



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

Las funciones del Senado

Autor/es

LAURA NUIN GÓMEZ

Director/es

MARÍA AMELIA PASCUAL MEDRANO y RICARDO LUIS CHUECA RODRÍGUEZ
,

Facultad

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Titulación

Grado en Derecho

Departamento

DERECHO

Curso académico

2017-18



Las funciones del Senado , de LAURA NUIN GÓMEZ
(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative
Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.
Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los
titulares del copyright.



**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
GRADO EN DERECHO
CURSO 2017/2018**

TRABAJO FIN DE GRADO

LAS FUNCIONES DEL SENADO

Presentado por:

Laura Nuin Gómez

Tutores

**María Amelia Pascual Medrano
Ricardo Luis Chueca Rodríguez**

RESUMEN

En este trabajo se analizan algunas de las funciones del Senado español de la Constitución de 1978. Se hace hincapié en el procedimiento legislativo ordinario, sus fases y en los procedimientos legislativos especiales. Además, se describe someramente el procedimiento de revisión constitucional, la función de control e impulso político y la función de integración territorial.

Se realiza un análisis normativo de todas ellas, introduciendo apreciaciones a lo largo del trabajo. En algunos casos se sugieren posibles reformas o modificaciones propuestas por los expertos y las fuerzas políticas.

ABSTRACT

This paper analyzes some of the functions of the Spanish Senate of the 1978 Constitution. Emphasis is placed on the ordinary legislative procedure, its phases and special legislative procedures. In addition, the procedure of constitutional review, the function of control and political impulse and the territorial integration function are briefly described.

A normative analysis of all of them is carried out, introducing appreciations throughout the work. In some cases, possible reforms or modifications proposed by experts and political forces are suggested.

INDICE

RESUMEN.....	2
ABSTRACT	2
INTRODUCCION.....	4
I. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	5
1. Procedimiento legislativo ordinario.....	5
a) Fase inicial.....	5
i. Iniciativa legislativa en el Senado	6
b) Fase constitutiva	8
i. Admisión a trámite	8
ii. Plazo de enmiendas	12
iii. Clases de enmiendas	14
iv. Ponencia y Dictamen de la Comisión.....	15
v. Deliberación por el Pleno:	18
c) Fase final	20
d) Resolución de discrepancias entre ambas cámaras.....	20
i. Regulación.....	20
ii. Levantamiento del Veto	21
iii. Aceptación o rechazo de las enmiendas	23
2. Procedimientos legislativos especiales.	24
a) Convenios y acuerdos entre CCAA.	24
b) Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)	25
c) De las Leyes de Armonización del art. 150.3 CE.....	26
d) De los Estatutos de Autonomía.	26
3. Recapitulación	27
II. PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL	28
III. FUNCION DE CONTROL E IMPULSO POLITICO.....	29
1. Preguntas.....	30
2. Interpelaciones	32
3. Mociones.....	33
4. Comunicaciones e informes	34
5. Comparecencias	35
6. Comisiones de investigación y especiales.....	35
IV. FUNCION DE INTEGRACION TERRITORIAL	37
1. Art. 155.1 CE	37
2. Art. 61 LBRL	38
V. RECAPITULACION FINAL.....	39
BIBLIOGRAFIA.....	42
ABREVIATURAS.....	44

INTRODUCCION

El artículo 69.1 CE establece que el Senado es la Cámara de representación territorial. Esto requiere que, tanto composición como competencias, respondan a dicha definición.

Desde el primer momento fue objeto de muchas críticas, basadas en la no adecuación del Senado a su definición constitucional. Incluso hubo intentos de reforma, constitucionales y reglamentarias, que, o bien no se llegaron a aprobar o resultaron finalmente inútiles.

El objetivo de este trabajo es analizar de forma pormenorizada distintas funciones del Senado. Por un lado estudiando su configuración constitucional y reglamentaria, y por otro su posición respecto del Congreso, Gobierno y Comunidades Autónomas.

Analizaremos si en las distintas funciones se cumple su relación con las CCAA como Cámara de representación de las mismas. Si es realmente una Cámara de segunda lectura o de “reflexión”. La subordinación respecto del Congreso en funciones que, según preceptos constitucionales, son competencia de las Cortes Generales, pero en las que el Senado queda relegado.

En resumen, se pretende ofrecer una descripción detallada de las funciones del Senado como la Cámara de representación territorial.

I. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El procedimiento legislativo es el conjunto de trámites que sigue un proyecto o proposición de ley que se desarrolla en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

La función legislativa es la función esencial y primaria de las Cortes Generales, art. 66.2 CE “*Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado...*”.

Respecto a la posición del Senado en el procedimiento legislativo vamos a tratar tanto la posición del Senado en la elaboración de las leyes, como las particularidades que presenta dicho procedimiento en esta Cámara.

1. Procedimiento legislativo ordinario

El procedimiento legislativo ordinario se compone de tres fases: la fase inicial, la fase constitutiva y la fase final.

a) Fase inicial

La fase inicial es aquella en que se presentan las iniciativas legislativas. Pueden presentarse proyectos o proposiciones de ley.

La diferencia entre ambas es que en el primer caso el autor de la iniciativa es el Gobierno. En cambio las proposiciones de ley pueden ser presentadas por la propia Cámara, la Asamblea de una Comunidad Autónoma o como consecuencia del ejercicio de la iniciativa legislativa popular¹.

Generalmente, el proceso legislativo comienza en el Congreso, donde se remiten los proyectos de ley del Gobierno, las proposiciones aprobadas por las Asambleas de las CCAA y las proposiciones resultantes de la iniciativa legislativa popular. La única

¹ Arts. 87, 88 y 89 CE y art. 4 de la LO 3/1984, de 26 de marzo, de iniciativa legislativa popular.

excepción en que el proceso legislativo comienza en el Senado es la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, que veremos posteriormente (art. 140 del Reglamento del Senado), además de la iniciativa legislativa del propio Senado (artículos 108 y 109 del RS).

Gran parte de la doctrina considera que se deberían ampliar los supuestos de iniciativa legislativa del Senado a todos aquellos proyectos y proposiciones de ley que tengan contenido autonómico o que afecten a las CCAA (ya que el Senado es definido por el art. 69.1 CE como cámara de representación territorial). Es decir, que debe reforzarse el papel del Senado en aquellas leyes que afecten a competencias o intereses de las CCAA².

Algunos autores, como Eliseo Aja³, defienden que deberían calificarse las leyes en ordinarias o de participación autonómica (actualmente ya existen diferencias en los procedimientos actuales, según sean las leyes orgánicas u ordinarias, por ejemplo).

i. *Iniciativa legislativa en el Senado:*

Las proposiciones de ley que se inician en el Senado deben ir suscritas por un Grupo parlamentario o por veinticinco Senadores. Deben ser formuladas en texto articulado, junto con una exposición justificativa y, en su caso, una Memoria que evalúe su coste económico.

² “El Senado debe potenciar su intervención en el proceso de elaboración de aquellas leyes que afecten directamente a las comunidades autónomas. En algunos casos se propone, más concretamente, que dicha Cámara realice la primera lectura de la ley (Sres. Pujol, Cruz Alli y Tejedor) o incluso que sea la única cámara que la tramite, con exclusión del Congreso (Sr. Hermoso)” Albertí Rovira, E., “El Senado en la Constitución española”, en *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996 pág. 73.

³ Aja, E. “Las funciones de una futura cámara autonómica”, en *La reforma constitucional del Senado para Convertirlo en una cámara autonómica*, Madrid, 2005, pág. 21.

Una vez presentada, el Presidente publica la iniciativa de manera oficial en el Boletín de la cámara y se abre un plazo no superior a 15 días en el que se pueden presentar otras proposiciones de ley alternativas sobre el mismo objeto o materia.

Concluido el plazo, se incluyen en el orden del día de alguna de las siguientes sesiones plenarias para su toma en consideración. Deben ser debatidas en el mismo orden de presentación, donde se defienden por alguno de sus proponentes.

Se someterán a votación en el mismo orden (en su totalidad o en agrupación de artículos). Si resultase aprobada esta se toma en consideración, se remite al Congreso para su trámite. Si no es aprobada, finaliza la tramitación.

El Congreso puede rechazarlas (si aprueba enmienda a la totalidad de devolución, art. 126.5 RS) o aprobarlas. En este último supuesto, se continuaría con el procedimiento legislativo ordinario, remitiendo la proposición al Senado de nuevo. El procedimiento pone de manifiesto que es el Congreso el *dominus* del procedimiento legislativo en las Cortes Generales⁴.

Por tanto, aun en el caso de que el procedimiento legislativo se inicie en el Senado, corresponde al Congreso decidir la continuidad del mismo. Al igual que también poseerá en un momento posterior la última palabra.

La idea es que debería el Senado continuar con la tramitación de los textos de su iniciativa o presentados ante él, es decir, que no sean remitidos al Congreso para seguir igual procedimiento que el legislativo ordinario. Pero esta propuesta, sostenida por

⁴ Como dice Alonso de Antonio “el Senado carece de iniciativa legislativa autónoma, porque las proposiciones de ley que tome en consideración el Senado han de remitirse al Congreso para su tramitación en éste como tal proposición (art. 89.2)”. Alonso de Antonio, J.A., en *Estudios sobre la reforma del Senado*, Madrid, 1999, pág. 185.

algunos autores, tiene la contrapartida de que, en tal caso, se haría casi imposible la coordinación del trabajo legislativo entre ambas cámaras. El Senado está también pues subordinado al Congreso en aquellas materias con contenido autonómico o relación con la organización territorial del Estado. Así ocurre cuando la iniciativa legislativa de carácter autonómico, donde los parlamentos de las CCAA deben presentar las proposiciones de ley ante el Congreso (art. 87.2 CE), lo que puede resultar incongruente en función del alcance que se le quiera dar a la definición del Senado como Cámara de representación territorial, art. 69.1 CE. Consecuencia esta, como dice García-Escudero Márquez, P., de que, pese a la definición que da la CE del Senado, no le proporciona los poderes necesarios para hacerlo efectivo, ni en la composición ni en las funciones, salvo alguna excepción⁵.

b) Fase constitutiva

La fase constitutiva es aquella en que se determina el contenido de la futura ley, a través de un procedimiento compuesto de una serie de debates y votaciones en ambas Cámaras.

i. Admisión a trámite

Art. 90.2 CE “aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a deliberación de este”.

En el art. 104 y siguientes del RS está regulado el procedimiento a seguir con los textos legislativos remitidos por el Congreso de los Diputados al Senado.

⁵ García-Escudero Márquez, P., en *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, 2006, pág. 477.

Los proyectos y proposiciones de ley aprobados por el Congreso se remiten al Senado, donde se publican en el Boletín Oficial de la cámara; publicación que opera como *dies a quo* para el cómputo de los plazos del procedimiento. Simultáneamente los miembros de la cámara tienen acceso en tiempo real a toda la documentación a través de un proceso telemático.

La Mesa debe declarar la Comisión competente para conocer del proyecto o proposición de ley, que suele ser la Comisión homóloga a la que tramitó el proyecto en el Congreso.

Los proyectos de ley presentados por el Gobierno reciben tramitación prioritaria sobre las proposiciones de ley (art. 105 RS). En realidad, lo más efectivo para que un proyecto sea prioritario es la facultad del Gobierno para incluir un asunto en el orden del día del Pleno con carácter prioritario (art. 71 RS). El Gobierno puede solicitar la declaración de urgencia de un proyecto de ley por el art. 90.3 CE y 133 RS y la celebración de sesiones extraordinarias, arts. 73.2 CE y 70 RS.

El Senado tiene 2 meses para aprobar el texto expresamente en el Pleno en los mismos términos que fue aprobado en el Congreso, o para oponer su veto o introducir enmiendas mediante mensaje motivado. El plazo de 2 meses puede ser reducido a 20 días para los proyectos declarados urgentes.

Pero, mientras que en el Congreso -si se presentan enmiendas a la totalidad- se abre un debate en el Pleno previo a la tramitación en Comisión, el Senado debe reducir a un único debate la totalidad –prescindiendo de un segundo debate en Comisión- debido al breve tiempo de que dispone, en virtud del art. 90 CE. En general, el Senado sólo puede realizar una única lectura de los textos legislativos que se le someten por razón del tiempo limitado de que dispone para su tramitación.

Es indiscutible la brevedad del plazo de que el Senado dispone para oponer vetos o enmiendas, además de la posibilidad de que Gobierno o Congreso lo rebajen solo a 20 días. Ello contrasta con que el Congreso disponga prácticamente de un tiempo casi ilimitado de tramitación. Como subraya Eliseo Aja, ello supone que “el Senado no puede aparcar leyes conflictivas o alargar los plazos para una negociación más profunda, como hace a menudo el Congreso”⁶.

Aunque el art. 69 CE no lo dice expresamente, esta Cámara está configurada como una *Cámara de segunda lectura*. El tiempo es un elemento totalmente imprescindible para hacer un buen estudio de los textos y para la toma de decisiones, de forma que su escasez dificulta notablemente las posibilidades de corrección y mejora –propias de una auténtica cámara de reflexión⁷.

Por tanto vemos que actúa más como una *cámara de enfriamiento*, para intentar proporcionar un clima alejado de las tensiones del Congreso e intentar alcanzar acuerdos y dirimir conflictos.

Respecto a la declaración de urgencia cabe destacar varios aspectos:

⁶ Aja Fernández, E., “Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo”, *Anuari de Dret Politic*, 1983, pág. 165.

⁷ En este sentido, García-Escudero Márquez, P., “Las especialidades del procedimiento legislativo”, en *Homenaje Académico*, Madrid, 1997, pág. 653, señala que “*la reflexión no puede concebirse como pausa y menos aún como detención del procedimiento legislativo, sino como la última oportunidad para modificar un texto en el sentido de la integración de los intereses en presencia*”. Esto quiere decir que los plazos establecidos en el art. 90 CE van dirigidos a que “*se perfilen pactos políticos o que se logren acuerdos en materias controvertidas*”.

En primer lugar, a diferencia del Congreso, el RS regula el procedimiento de urgencia como uno de los procedimientos legislativos especiales, y establece plazos concretos muy reducidos, bastante inferiores que los del procedimiento ordinario.

En segundo lugar, la urgencia en el Congreso es declarada por la Mesa, que puede acceder o no a la solicitud de urgencia del Gobierno, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados. En cambio, la urgencia en el Senado es declarada o por el Congreso o por el Gobierno, y en ambos casos son vinculantes para el Senado, sin que la Mesa tenga margen de decisión. Podría también la Mesa del Senado declarar la urgencia (de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o veinticinco senadores, art. 133.3 del RS), como en el Congreso, pero la urgencia acordada por la cámara baja se impone a todo el procedimiento en Cortes Generales.

En la STC 234/2000 declara que la Mesa del Senado, al no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno⁸, invadió la atribución constitucional que le confiere al Gobierno el art. 90.3 CE (FJ 15).

El TC argumentó (FJ 11), que el art. 90.3 CE “*se limita a reducir a veinte días naturales el plazo del que ordinariamente dispone el Senado para vetar o enmendar los proyectos de ley declarados urgentes, confiriendo la facultad de tal declaración al Gobierno o al Congreso*”. La voluntad del precepto es, precisamente, que el Gobierno atribuya a un determinado proyecto de ley la declaración de urgencia, “*que puede ser percibida por el Gobierno tanto en el momento de depositar el proyecto de ley en el Congreso de los Diputados como en un momento posterior, iniciada ya la tramitación parlamentaria del mismo, como consecuencia de cambios de circunstancias*”.

⁸ Sobre el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo.

ii. *Plazo de enmiendas*

Los Senadores y los Grupos parlamentarios pueden presentar enmiendas o propuestas de veto dentro de los 10 días siguientes a la publicación del proyecto o proposición (art. 107.1 RS).

Los senadores en cambio, sí que pueden presentar a título individual propuestas de veto, mientras que los diputados no disponen de la capacidad de presentar enmiendas a la totalidad en él, sino que esa competencia es monopolio de los Grupos Parlamentarios (art. 110.3 RC). A su vez los senadores no precisan la firma del portavoz para la presentación de sus enmiendas (sí los diputados, aunque “*a los meros efectos de conocimiento*”, art. 110.1 del RC).

Las enmiendas deben ser formalizadas por escrito y con justificación explicativa (art. 101 RS)⁹.

Puede ser este un signo de subordinación del Senado, la necesidad de que tenga que justificar sus vetos o enmiendas mediante mensaje motivado, ya que el Congreso no necesita motivarlos. Santamaría Pastor considera que el predominio del Congreso llega hasta los aspectos formales, ya que no solo es que no pueda aprobar textos propios, sólo vetar o enmendar el texto del Congreso, sino que está obligado a justificar su veto o enmiendas mediante mensaje motivado¹⁰.

⁹ En la práctica se cumplimenta este requisito de forma muy laxa, a veces la motivación se resume simplemente en una “*mejora técnica*”.

¹⁰ Santamaría Pastor, J.A., “Comentario del artículo 90”, en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 2001, pág. 1417.

Por otro lado, como afirma García-Escudero, el mensaje motivado podría ayudar a reforzar, si se argumenta sólidamente, la posición del Senado¹¹.

Respecto al plazo de 10 días, se computan sólo los hábiles (art. 69.2 RS). Y sólo los días correspondientes a un periodo ordinario de sesiones. Este plazo puede ser ampliado a petición de 25 Senadores por un periodo no superior a 5 días.

La diferencia con el Congreso es que este no tiene limitación a la duración ni al número de ampliaciones, la propia Mesa es la que decide.

Si no se presentan enmiendas o propuestas de veto el texto legislativo se tramita directamente por el Pleno, dado que no es preciso el trabajo en Comisión.

El sistema convierte las decisiones del Senado en meras sugerencias que el Congreso puede o no aceptar¹². Las reglas del art. 90 CE dan supremacía total al Congreso sobre el Senado en la elaboración de las leyes.

De este modo, el Congreso impone su voluntad en cualquiera de los casos, pudiendo sortear fácilmente los vetos o enmiendas del Senado.

“La superioridad neta del Congreso en caso de desacuerdo entre ambas Cámaras es la causa principal de la subordinación del Senado a la que se conectan todas las demás, derivas de las reglas del art. 90 CE, con las únicas excepciones, no significativas, de los supuestos del art. 74.2 CE”.¹³. Si el Senado no introduce vetos

¹¹ García-Escudero, P., “El procedimiento legislativo en el Senado”, en *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, 2006, pág. 498. En sentido contrario, la STC 57/1989 estima que la ausencia de justificación de una modificación en el mensaje del Senado carece de relevancia porque “el Congreso de los Diputados entendió suficientemente motivada la modificación introducida”.

¹² Aja Fernández, E., “El Senado y su reforma constitucional”, en *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, 2014, pág., 305.

¹³ Aja Fernández, E., “Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo”, en *Anuari de Dret Politic*, 1983, pág. 165.

ni enmiendas en el texto remitido por el Congreso, el texto es remitido al Presidente del Gobierno para la sanción real correspondiente y posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

iii. *Clases de enmiendas*

Propuesta de veto

En palabras del TC “el veto integra un rechazo frontal y global al proyecto o proposición remitidos por el Congreso, es decir, una enmienda a la totalidad” (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 6). Por tanto, las propuestas de veto equivalen a las enmiendas a la totalidad de devolución en el Congreso. Para las propuestas de veto no se exige una legitimación especial (a diferencia del Congreso) pueden presentar los senadores o los grupos parlamentarios (art. 107.1 RS).

El veto debe ser aprobado por mayoría absoluta en el Senado. En cuyo caso, el Presidente del Senado da por concluido el debate y lo comunica a los Presidentes del Congreso y del Gobierno (art. 122 del RS).

El proyecto no prosperará si el Congreso no levanta dicho veto mediante ratificación por mayoría absoluta del texto inicial, o por mayoría simple si pasan 2 meses desde la interposición del veto (art. 90.2 CE y art. 121, 122 y 123 del RS). Si no se logra una de las dos mayorías a favor del texto inicial, queda rechazado el texto.

Se aprecia claramente la facilidad que tiene el Congreso para levantar los vetos presentados por el Senado. Incluso la forma y contenido de la votación mediante la cual se puede producir el levantamiento del veto por el Congreso supone una depreciación de la voluntad del Senado, que se ve desplazada por la del Congreso. Como hemos dicho, lo que se somete a votación no es el veto presentado por el Senado, sino el texto original

presentado por el Congreso (ya aprobado anteriormente). Por lo que prácticamente la voluntad del Senado es ignorada¹⁴.

Enmiendas

Las enmiendas pueden ser aceptadas o rechazadas por el Congreso por mayoría simple¹⁵. Pero no cabe una tercera redacción de dicha enmiendas, sino tan sólo un juicio binario de aceptación o rechazo íntegro de su contenido.

iv. Ponencia y Dictamen de la Comisión

Informe de la Ponencia

En caso de presentarse enmiendas o propuestas de vetos, la Comisión competente puede designar una Ponencia para que elabore un informe en 15 días (hábiles y dentro del periodo ordinario de sesiones, por analogía del art. 69.2 RS), en el que cabe proponer modificaciones del proyecto o proposición de ley y que debe discutirse en la Comisión (art. 110 y 111 del RS). El órgano encargado de la designación es la propia Comisión.

A diferencia de lo que ocurre en el Congreso, en el Senado la necesidad del trámite de la Ponencia es potestativo según el art. 110 RS “*podrá*” designar una ponencia (art. 113.1 RC “*nombrará*”).

Las funciones de la Ponencia son más amplias en el Senado y su existencia como órgano se prolonga más allá de la emisión del informe ya que continúa participando en el debate de la Comisión (art. 116.2 RS). Durante el debate, los miembros de la ponencia

¹⁴ García Martínez, M.A., “El procedimiento legislativo”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, citado por García-Escudero, P., en “Recepción del texto y plazo de enmiendas en el Senado” en *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, 2006, pág. 544.

¹⁵ Esta figura no se utilizó hasta la VIII legislatura.

deberán formular una propuesta que será sometida a votación (que puede coincidir o no con el informe, ya que pueden incorporar al texto otras enmiendas transaccionales o modificaciones).

El art. 65 RS permite a las Comisiones designar ponencias generalmente “elegidas en su seno para que elaboren el informe, determinando en cada caso el número de sus componentes. Los ponentes no pertenecerán a un solo grupo parlamentario”. Completado con el art. 110 RS “cuando el texto legislativo sea recibido por la Comisión competente, esta podrá designar de entre sus miembros una Ponencia de emitir el informe sobre el proyecto o proposición de ley de que se trate”.

En cuanto a la composición, la única regla que impone el art. 65 RS es que sus miembros no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario.

El RS no especifica el contenido que deba tener el informe. En la práctica es similar al resultante de la ponencia del Congreso y tiene dos partes diferenciadas:

La primera es el informe propiamente dicho, donde constan los miembros de la ponencia, denominación del proyecto o proposición de que se trata, acuerdos de la ponencia cuya aceptación se propone a la Comisión, decisión sobre las propuestas de veto y enmiendas presentadas y correcciones o modificaciones al texto. Todo ello deberá estar debidamente motivado.

La segunda Anexo del informe, reproduce el texto recibido del Congreso y las modificaciones que se proponen. En caso de no proponerse ninguna el texto sería idéntico al remitido por el Congreso por tanto el informe carecerá de Anexo¹⁶.

¹⁶ García-Escudero Márquez, P., en *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, 2006, pág. 567 y siguientes.

Emitido el informe por la ponencia al Presidente de la Comisión distribuye el Informe junto con las enmiendas y observaciones presentadas y convoca la Comisión. Todo ello se publica en el Boletín Oficial de la cámara.

Dictamen de la Comisión

La Comisión debe reunirse en un plazo máximo de cinco días naturales desde que la ponencia entrega el informe (art. 112 RS). El plazo que tiene la Comisión para elaborar el dictamen es de quince días, contados desde la finalización del plazo de la ponencia. El art. 113.2 RS permite ampliar o reducir dicho plazo por el Presidente.

Según el art.56.b RS, corresponde a la Comisión General de las Comunidades Autónomas un informe acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa. Permite que sea tenido en cuenta por la ponencia para emitir su informe. La destinataria formal es la Comisión, a la que se le remite dicho informe.

El debate comenzará con las propuestas de veto, continuará con la presentación de enmiendas por orden de presentación de las mismas y concluirá con la votación del informe de la Ponencia (art. 114 y 116 del RS).

EL art. 115 RS permite la admisión durante el debate de “enmiendas que se presenten en ese momento y por escrito, tendentes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo”, “también se admitirán a trámite las enmiendas que, cumplidos los mismos requisitos, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales.”

Durante el debate se pueden presentar enmiendas *in voce* si tratan de llegar a un acuerdo entre las anteriormente presentadas y el proyecto o proposición de ley, o si se

tratan de correcciones gramaticales o terminológicas. El Dictamen de la Comisión recoge las enmiendas aprobadas.

Una vez aprobado el Dictamen los Senadores tienen 1 día para presentar votos particulares o propuestas alternativas. No es posible formular propuestas totalmente nuevas, deben versar sobre las enmiendas o vetos ya debatidos (aprobados o no) en la Comisión, o sobre los textos que han sido modificados por el Dictamen procedentes del Congreso.

v. *Deliberación por el Pleno:*

Con esta fase concluye la tramitación de las proposiciones o proyectos de ley por el procedimiento ordinario en el Senado.

El debate en el Pleno de Senado es un debate tasado por el Reglamento, donde los grupos parlamentarios tienen el protagonismo.

Con anterioridad al inicio del debate de cada artículo o texto pueden presentarse propuestas de modificación del dictamen, con varios requisitos: aquellos que hayan sido objeto de voto particular, tienen que ir suscritas por la mayoría de los portavoces parlamentarios si entregan la mayoría de los senadores; los que no hayan sido objeto de votos particulares deben suscribir la propuesta de modificación la totalidad de los portavoces de los grupos parlamentarios.

El orden del debate normalmente es el siguiente:

Presentación del dictamen

Según el art. 120.1 RS “el debate en el Pleno comenzará por la presentación del Dictamen por el representante designado, en su caso, por la Comisión correspondiente,

que debe limitarse a dar cuenta a la Cámara, para su debido conocimiento e ilustración, de las actuaciones y de los motivos inspiradores del dictamen”.

Debate sobre las propuestas de veto o debate de totalidad:

Según el art. 120.2 y 3 RS, en el caso de que no se hubiese presentado propuestas de veto, el debate del Pleno comenzará con un debate sobre la totalidad. Finaliza este debate sin ninguna votación, iniciándose el de los votos particulares.

En el caso de existir propuestas de veto, se seguirá el procedimiento de debate establecido en el art. 121.1 RS. Después del debate se vota, como estamos viendo antes de la votación de los votos particulares porque en el caso de que se aprobase alguna propuesta de voto ya no tendría lugar el segundo debate (art. 122.2 RS) y el Presidente daría por concluido el debate (y comunica a los Presidentes del Congreso y del Gobierno y les remite el texto de la propuesta aprobada).

Para la aprobación es necesaria la mayoría absoluta (art. 90.2 CE y 122.1 RS). Debe formalizarse mediante mensaje motivado (art. 41.5 RS), remitido al Congreso y publicado en el BOE (art. 191 RS).

En el caso de que las propuestas de veto sean rechazadas es la continuidad del procedimiento, pasando al debate de los votos particulares.

Debate sobre los votos particulares presentados

Regulado en el art. 123.1 RS, que requiere que el debate sobre los votos particulares se haga uno a uno, empezando por aquel que más se aleje del dictamen, a juicio del Presidente del Senado. Esto en la práctica es bastante complicado, por eso se debate por

títulos o en conjunto para todo el texto legislativo, a excepción de casos especialmente dificultosos.

La votación.

El Presidente (tras consultar a la Mesa, art. 126 RS), podrá cerrar el debate cuando considere suficientemente deliberado el párrafo o artículo objeto del mismo, en cuyo se procederá directamente a la votación. El debate –con los turnos tasados y con derecho de réplica limitado- se cierra cuando se agotan los turnos establecidos en el RS.

Las votaciones exigen mayoría simple de presentes (art. 79.2 CE y 93.1 RS).

c) Fase final

La fase final está integrada por la sanción, promulgación y publicación de la ley, art. 91 CE.

d) Resolución de discrepancias entre ambas cámaras

i. *Regulación*

El art. 90 CE dispone que “el proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple”.

Por tanto, estamos ante un procedimiento de resolución de discrepancias, según el TC, STC 97/2002¹⁷. En concreto, la resolución de tales discrepancias se deja a la mera

¹⁷ “El art. 90 CE en su conjunto contiene una norma que traza un supuesto de hecho en que se establecen las discrepancias (oposición de veto o introducción de enmiendas) con virtualidad constitucional para provocar la consecuencia jurídica que es la nueva lectura del Congreso”.

voluntad del Congreso, sin ningún tipo de posibilidad de intervención para el Senado, lo que supone una subordinación de este en el procedimiento de elaboración de leyes del art. 66 CE.

El Senado está subordinado al Congreso no solo en lo material, también en lo formal, ya que el Congreso no se pronuncia sobre el veto presentado por el Senado, sino que ratifica el texto inicial ya aprobado anteriormente en el Congreso. Además de solo tener opción de rechazar o aceptar las enmiendas, sin poder quedarse en un paso intermedio.

Los únicos supuestos en que las discrepancias se resuelven a través de una Comisión Mixta paritaria en primer término son las excepciones del art. 74.2 CE, son la autorización de tratados internacionales y de acuerdos de cooperación entre CCAA y la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial. Este último es el único supuesto de ley de iniciativa legislativa en el Senado, y única ley ordinaria cuyas discrepancias se resuelven mediante Comisión mixta en primer término. Solo en caso de que no se resuelva a través de la Comisión mixta decide el Congreso por mayoría absoluta.

ii. *Levantamiento del Veto*

Art. 121 RC “los proyectos de ley aprobados por el Congreso y vetados o enmendados por el Senado serán sometidos a nueva consideración del Pleno de la Cámara”. De conformidad con el art. 90.2 CE, le corresponde al Congreso la ratificación del texto que hubiese sido vetado o enmendado por el Senado. En concreto, es al Pleno del Congreso a quien corresponde el levantamiento del veto.

El Presidente del Senado remite al Presidente del Congreso el mensaje motivado (art. 122.2 RS) en el que está la propuesta de veto. Se registra, distribuye y publica (en el BOCG) y se incluye en el orden del día del Pleno.

Como hemos visto ya, el Pleno tiene que ratificar el texto inicial por mayoría absoluta, si no por mayoría simple transcurridos dos meses. No se establece en realidad un plazo mínimo para la ratificación por mayoría absoluta ni para el pronunciamiento sobre el veto. Por tanto, no se pone una fecha límite para la deliberación sobre el veto.

El debate sobre la propuesta de veto sigue lo establecido para los de totalidad (art. 122.1 RS). Se convierte en un debate sobre la totalidad de la iniciativa y no sobre el veto del Senado.

De hecho, en el momento de la votación, según el art. 90.2 CE, lo que se vota es la ratificación del texto inicial (art. 122.1 RC “se someterá a votación el texto inicialmente aprobado por el Congreso”. Esto, como ya se ha comentado, supone un desprecio a la voluntad del Senado, que acaba siendo una mera sugerencia.

Si en la primera votación en la que se requiere mayoría absoluta el texto inicial es ratificado (por tanto el veto es levantado), se publica en el BOCG y se remite al Senado y al Gobierno, este último se encarga de su sanción, promulgación y orden de publicación por el Rey. En el caso de que en esta votación no se alcanzase la mayoría absoluta, el veto continúa vigente, y se espera el transcurso de los dos meses para realizar la nueva votación.

Si en la segunda votación se logra la mayoría simple ratificando el texto inicial (por tanto queda el veto levantado), se darían los mismos efectos que en si se hubiese aprobado por mayoría absoluta en la primera votación. En el caso de que en esta votación no se

alcanzase la mayoría simple, según el art. 122.2 RC el proyecto quedaría rechazado y triunfaría el veto del Senado.

iii. *Aceptación o rechazo de las enmiendas*

Art. 121 RC “los proyectos de ley aprobados por el Congreso y vetados o enmendados por el Senado, serán sometidos a nueva consideración del Pleno de la Cámara.”

El Presidente del Senado remite mensaje motivado al Presidente del Congreso. Se registra, distribuye y publica (en el BOCG) y se incluye en el orden del día del Pleno.

La Junta de Portavoces del Congreso por mayoría puede decidir no incluir las enmiendas del Senado sobre un proyecto en determinado orden del día por razones de conveniencia práctica u organizativa. En caso de que esto afectase al Senado tendría posibilidad de reaccionar.

A falta de regulación en el RC del debate de las enmiendas por el Pleno del Congreso, se aplica la regla del art. 74.1 RC.

La votación por el Pleno de las enmiendas consiste en aceptarlas o rechazarlas. Art. 90.2 CE “*el Congreso... se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple*”. Esto es otro signo de subordinación del Senado, que no exista un término medio entre la aceptación y el rechazo.

La votación se hace de todas las enmiendas presentadas conjuntamente (a no ser que algún grupo parlamentario solicita la votación separada de alguna en concreto, o de algún inciso de alguna enmienda. Son aceptadas por mayoría simple (art. 90.2 CE y 123 RC).

Las enmiendas que consigan mayoría simple quedan incorporadas al texto del Congreso. Puede ser que sean aceptadas todas las enmiendas del Senado, por tanto coincidiría con el texto aprobado por el Senado. Puede ser que sean aceptadas solo algunas y otras se rechacen, que sería un tercer texto no coincidente con el aprobado por el Senado ni por el Congreso inicialmente. O puede ser que se rechacen todas las enmiendas, por tanto sería coincidente con el texto que aprobó el Congreso inicialmente.

2. Procedimientos legislativos especiales.

a) Convenios y acuerdos entre CCAA.

Los convenios y acuerdos entre CCAA son examinados por las CCGG, siguiendo los arts. 145.2 y 74.2 CE. Están regulados en los arts. 137 y siguientes del RS.

Todos los convenios que las CCAA celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios, deben ser comunicados a las Cortes Generales. Dentro de los 5 días siguientes a la publicación y correspondiente comunicación, un grupo parlamentario o veinticinco senadores pueden presentar propuestas para que el Senado o el Congreso decidan si el convenio requiere o no autorización de las Cortes Generales.

Las propuestas se remiten a la Comisión General de las Comunidades Autónomas (CGCA) que deberá elevar al Pleno del Senado en 5 días un dictamen sobre la necesidad o no de autorización. La decisión del Senado se comunica al Congreso y a las CCAA.

Todos los proyectos de acuerdos de cooperación entre CCAA son presentados ante el Senado y serán tramitados por procedimiento legislativo ordinario, con la excepción de que la CGCA eleve dictamen al Pleno donde exponga razonadamente la concesión o denegación de autorización o la concesión con condicionamientos. Si se aprueba, el Presidente le da traslado al Congreso.

Si las decisiones de ambas cámaras no coinciden, se reúne una Comisión Mixta (prevista en el art. 74.2 CE) para elaborar un texto deliberado y votado en el Senado, dando cuenta del resultado al Congreso. Arts. 74.2 y 145.2 CE.

b) Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)

Única excepción a la iniciación de los proyectos de ley en el Congreso.

Los proyectos de distribución del FCI se presentan al Senado y se tramitan por el procedimiento legislativo ordinario (art. 140 del RS), con exclusión del plazo general de dos meses del art. 106 del RS.

La CGCA elabora un dictamen (artículo 56 ñ) del RS) con los criterios con arreglo a los cuales debe hacerse la distribución de fondos y la propuesta concreta de asignación de recursos entre CCAA (y en su caso provincias y territorios que no forman parte de la organización provincial).

Una vez aprobado el dictamen se sigue el procedimiento regulado para los proyectos de acuerdos de cooperación entre las CCAA visto anteriormente, dándose traslado al Congreso (artículo 138.3 del RS), formando Comisión Mixta en caso de no coincidencia.

La tarea que tiene el Senado es *“corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad”* (art. 158.2 CE y art. 11.1 Ley 7/1984, del Fondo de Compensación Interterritorial).

La iniciación en el Senado de la tramitación de esta Ley ha tenido lugar ya en cuatro ocasiones. El Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, de 6 de noviembre de 1981 (que caducó por disolución de las cámaras) y en el de 19 de julio de

1990, el texto fue aprobado por el Senado en los mismos términos en que fue remitido por el Gobierno.

El Proyecto de Ley de 30 de junio de 1983 sufrió ciertas modificaciones por parte del Senado, pero en el Congreso se aprobó sin variaciones.

c) De las Leyes de Armonización del art. 150.3 CE.

Arts. 141 y 142 RS.

El Gobierno, la CGCA o veinticinco senadores pueden proponer al Senado que aprecie la necesidad de que el Estado dicte leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA en materias de su competencia.

Las propuestas deben indicar las materias a que se refieren y acompañar una memoria. La Mesa remite a la CGCA la propuesta para que en 15 días eleve al Pleno informe. El debate en el Pleno es semejante a los de propuesta de veto.

Los proyectos y proposiciones de ley armonizadas de las disposiciones normativas de las CCAA ya apreciadas por las Cortes Generales se tramitan en el Senado.

d) De los Estatutos de Autonomía.

Regulado en el art. 143 RS y en la norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993.

Los proyectos de Estatutos de Autonomía que siguen el procedimiento del art. 143 CE (vía lenta) siguen el procedimiento legislativo ordinario.

Los proyectos de Estatutos de Autonomía que siguen el procedimiento del art. 151 CE (vía rápida) se someten al voto de ratificación previsto en dicho art. El proyecto es

recibido en el Senado, que publica y lo eleva al Pleno para su ratificación (sin posibilidad de presentar enmiendas).

En este caso, estamos ante el supuesto de aprobación de una ley orgánica, que según el art. 81.2 CE requieren de la mayoría absoluta del Congreso y mayoría simple del Senado, estando este último en posición desfavorable para poder presentar vetos o enmiendas¹⁸.

Incluso en el caso de aprobación de los Estatutos de Autonomía que, tratándose de CCAA que siguen procedimiento del art. 151 CE, no tienen posibilidad de presentar enmiendas.

Y, en el caso de las CCAA del procedimiento del art. 143 CE, no tienen mejor posición para presentar enmiendas o vetar que en el resto de procedimientos de aprobación de ley orgánica que no afecten a materia autonómica.

3. Recapitulación

Por todo lo anterior, se piensa que el Senado actual en el proceso legislativo no es más que una copia del Congreso, puesto que no se presentan nuevas perspectivas políticas o intereses. Es una cámara casi idéntica al Congreso, que solo consigue que se alargue el procedimiento legislativo sin aportar nada nuevo. Incluso en materias autonómicas queda en segundo plano o, si se prefiere, en una última instancia de enfriamiento de las decisiones.

¹⁸ “En el caso de las leyes orgánicas, el Senado vería reducido a la nada el peso de su veto, ya que dichas leyes vendrían ya avaladas por la mayoría absoluta del Congreso” Portero Molina, J.A., “El Senado en la Constitución española” en *Estudios sobre la Constitución española cd 1978*, Zaragoza, 1979, pág. 227.

Con todo, si se desea conservar el Senado como Cámara con competencia legislativa, podría reducirse la posición subordinada del Senado con algunas reformas.

Entre ellas y, siguiendo la opinión de García-Escudero, encontraríamos la modificación de la tramitación primera en el Congreso de las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Senado (art. 89.2 CE); la toma en consideración por esta Cámara de las proposiciones de iniciativa autonómica (que respondería a la definición del art. 69.1 CE como cámara de naturaleza territorial); la modificación del orden de tramitación de algunos proyectos de ley (como Estatutos de Autonomía, leyes previstas en el art. 150 CE, la Ley Orgánica de Funcionamiento de las Comunidades Autónomas (LOFCA) del art. 157.3 CE, y leyes de distribución del FCI del art. 158.2 CE); la ampliación de los plazos constitucionales que dispone el Senado en el procedimiento legislativo; la modificación de resolución de discrepancias entre ambas Cámaras, que podría asimilarse al establecido en el art. 74 CE; que el Pleno del Senado informara, con carácter general y previo, de aquellas proposiciones o proyectos con contenido autonómico que se fuese a iniciar en el Congreso¹⁹.

II. PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL

El artículo 166 CE establece la posibilidad de que la iniciativa de reforma constitucional parta del Senado. Tal y como desarrollan los arts. 152 y 153 RS, cincuenta Senadores que no pertenezca a un mismo Grupo parlamentario podrán presentar proposiciones articuladas de reforma constitucional.

La aprobación de los proyectos de reforma constitucional requiere *ex art. 167 CE* una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo, la

¹⁹ García-Escudero, P., “Finalización del procedimiento legislativo en el Senado” en *El procedimiento legislativo ordinario de las Cortes Generales*, Madrid, 2006, pág. 364 y siguientes.

Constitución prevé la creación de una Comisión paritaria, pero lo que hay que destacar es que, si finalmente no se logra el acuerdo, la reforma puede ser aprobada por el Congreso por mayoría de dos tercios, siempre que el texto hubiera obtenido el voto favorable del Senado por mayoría absoluta.

Cuando se proponga la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo 2º, sección 1ª del Título I o al Título II, según el art. 168 CE, se procede a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. En este caso, nos encontramos con una posición de igualdad de ambas Cámaras.

Vemos en este procedimiento agravado una rigidez extrema, que pone muchos obstáculos para que pueda hacerse efectiva la reforma. Digamos que sobreprotege dichas materias.

Tanto la exigencia de mayorías de dos tercios de cada Cámara, como la no previsión de un sistema de resolución de discrepancias entre ambas, nos lleva a pensar que se pretende una dificultad más añadida para conseguir la aprobación.

III. FUNCION DE CONTROL E IMPULSO POLITICO.

Las Cámaras fiscalizan, supervisan y, en su caso, critican la actuación del Gobierno, lo que permite obtener información y orientar la política del Gobierno. Además contribuye a que el Gobierno se sienta controlado por los representantes populares²⁰.

²⁰ Página web del Senado de España. Disponible:
<http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/funcionessenado/index.html#4>

El art. 113.1 CE contempla la posibilidad de que el Congreso exija responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. En el art. 112 CE se habla de la cuestión de confianza Presidente del Gobierno-Congreso. En este caso estamos hablando de responsabilidad política, que no es lo mismo que el control político.

La responsabilidad política, según el art. 113.1 CE, se ejerce por el Congreso, pero el control político se puede ejercer por ambas Cámaras. La responsabilidad política se ejerce mediante la moción de censura y la cuestión de confianza, pero el control político se ejerce mediante la información, preguntas, comparecencias, interpelaciones, y comisiones de investigación y especiales. La responsabilidad política se ejerce en momentos determinados, el control político es permanente a lo largo de toda la legislatura.

La función de control político llevado a cabo por el Senado se desarrolla mediante una serie de instrumentos regulados en el RS:

1. Preguntas

Art. 111 CE “1. *El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un mínimo tiempo semanal.*”

Regulado en los arts. 160 y siguientes del RS, según el cual los Senadores pueden formular preguntas al Gobierno, mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara.

Las preguntas son instrumentos ordinarios de control parlamentario al Gobierno, solicitándole datos, informaciones o aclaraciones sobre un asunto específico. Pueden entenderse como instrumento de información o como medio de control al Gobierno²¹.

Las preguntas pueden ser de respuesta escrita u oral. A falta de indicación expresa, se entiende que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito y, en caso de que solicite respuesta oral y no especifique que sea contestada en el Pleno, se entiende que la contestación debe tener lugar en la Comisión correspondiente.

Si se pretende respuesta oral ante el Pleno, el escrito de presentación de la pregunta debe contener la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, que debe versar sobre un hecho, situación o información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o sobre si el Gobierno va a remitir al Senado algún documento o a informarle acerca de algún extremo. No se admiten preguntas de exclusivo interés personal de quien las formula o de cualquier otra persona singularizada, ni las que supongan consulta de índole jurídica estrictamente.

Se presentan en el Registro General del Senado. La Mesa califica el escrito y admite la pregunta si se ajusta a los requisitos reglamentarios.

²¹ Alonso de Antonio, J.A. y Alonso de Antonio A.L., “Funciones de las Cortes Generales (IV)” en *Derecho Parlamentario*, Zaragoza, 2000, pág. 209.

“En el primer sentido, Santaolalla López defiende su tesis alegando que en las preguntas falta la nota sancionadora que considera característica del control, de tal modo que se limita a ser formalmente un procedimiento para obtener esclarecimiento o información sobre un determinado asunto. La segunda postura es la generalizada en la doctrina. (...) Aragón Reyes para quien el entendimiento de las preguntas como simple medio de información es “olvidar el sentido fiscalizador que le es propio y que constituye, sin duda, su auténtica finalidad”. Es este la más correcta porque el sentido de control es plural, y porque las respuestas son (...) un buen sistema para conocer la actuación del ejecutivo en los diversos campos”.

Las preguntas para su contestación oral en Comisión deben reunir los mismos requisitos que las anteriores.

Cuando se pretendan respuestas escritas se presentan mediante escrito dirigido a la Presidencia del Senado en el Registro General de la Cámara, conteniendo todos los elementos para su identificación. Las preguntas con respuesta escrita pueden contener, de acuerdo con los precedentes, más de una cuestión.

El Gobierno debe remitir la respuesta en los 30 días siguientes a su comunicación. Los Senadores serán notificados de la recepción de las preguntas por el Gobierno y de la fecha en que concluye el plazo de contestación. Si el Gobierno no responde en dicho plazo, el Senador que ha interpuesto la pregunta puede solicitar la inclusión de la pregunta en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente, donde recibe el tratamiento de las preguntas orales.

Desde el 1 de enero de 2010, se tramitan en su integridad vía electrónica y se publican, tanto las preguntas como las respuestas, en la página web del Senado.

2. Interpelaciones

Art. 111.2 CE *“Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición”*.

Regulado en los arts. 170 y siguientes del RS, según el cual, cualquier Senador tiene el derecho de interpelar al Gobierno manifestando, de modo explícito, el objeto de la interpelación, que debe versar sobre la política del Ejecutivo en cuestiones de interés general. Son también instrumentos de control parlamentario.

Debe ser presentada por escrito dirigido al Presidente del Senado, en el Registro General de la Cámara. La Mesa califica el escrito y, en caso de no cumplir con los

requisitos anteriores, será comunicado al autor para su conversión en pregunta (con respuesta oral o por escrito).

Se tramita solamente en el Pleno. Y, si después de que el Gobierno dé sus explicaciones el interpelante no queda satisfecho, puede anunciar la presentación de una moción.

3. Mociones

Regulado en el art. 174 y siguientes del RS, pueden ser presentadas por una Comisión, por un Grupo parlamentario o por 10 senadores como mínimo.

Las mociones deben tener alguna de las siguientes finalidades: que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema o remita a las CCGG un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquéllas; que se dé una determinada tramitación a las cuestiones incidentales que surjan como consecuencia de un debate; que concluya una deliberación y se someta a votación, en su caso, la cuestión debatida de acuerdo con el procedimiento que corresponda; que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo, debiendo ir acompañadas, en su caso, de una evaluación de su coste económico.

La primera y la última de las enumeradas son mociones del Pleno, deben formularse mediante escrito dirigido a la Mesa para la calificación e inclusión en el orden del día del Pleno. Las mociones pueden ser objeto de modificación mediante enmiendas, presentadas hasta 4 horas antes de la sesión, y pueden formularse propuestas de modificación en el curso del debate de la moción originaria.

También las Comisiones pueden aprobar, en el ámbito de sus competencias, mociones con estas dos finalidades, que deben ser presentadas por un Grupo

Parlamentario o cinco Senadores pertenecientes a la Comisión correspondiente. El Presidente del Senado, de acuerdo con la Mesa, puede ordenar que las mociones aprobadas conforme a lo anterior sean ratificadas por el Pleno cuando así lo requiera su importancia o alguna disposición. Su tramitación es similar a las mociones de Pleno.

Cuando se aprueben mociones con esas dos finalidades, el Presidente da cuenta al Gobierno o al órgano correspondiente, y dentro de los 6 meses siguientes estos deben informar sobre el cumplimiento. El informe debe ser publicado por la Cámara.

Las mociones incidentales, pueden surgir en el transcurso de un debate para resolver un incidente o señalar el trámite procedente en una determinada cuestión, por eso debe tener relación directa con el tema que se discute. Deben ser apoyadas al menos por 10 Senadores o un Grupo Parlamentario.

Las mociones encaminadas a que concluya una deliberación y se someta a votación, en su caso, la cuestión debatida puede ser presentada en cualquier debate. Debe formularse a la Presidencia con el apoyo de un Grupo Parlamentario o 25 Senadores en el Pleno o 10 en las Comisiones. No se puede reiterar la moción sobre un mismo asunto una vez que haya sido rechazada. Estas mociones tienen preferencia de tramitación a cualquier otra.

4. Comunicaciones e informes

Regulado en los arts. 182 y 183 del RS, según los cuales, el Gobierno puede remitir comunicaciones e informes para su debate en el Senado. Como consecuencia del debate de estas comunicaciones pueden presentarse mociones (según lo establecido en el RS). La Mesa, oída la Junta de Portavoces, determina la sesión y el procedimiento con que se debaten y votan las mociones.

Los informes que por mandato legal deben someterse al Senado son objeto de tramitación y deliberación en la forma en que el Presidente dispone, de acuerdo con la Mesa, oída la Junta de Portavoces.

5. Comparecencias

Regulado en los arts. 66 y 67 del RS, según los cuales, las Comisiones pueden reclamar, por mediación del Presidente de la Cámara, la presencia de miembros del Gobierno para ser informados sobre algún problema de su competencia. Igualmente, el Gobierno puede solicitar la celebración de sesiones para informar sobre cuestiones de su competencia, indicando los puntos a tratar (las audiencias deben ser aprobadas por la Mesa de la Comisión). En ambos casos, tras la información proporcionada del Gobierno, puede abrirse una deliberación con intervención de los Senadores asistentes.

Las comisiones pueden realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia, siempre que no esté constituida con anterioridad una Comisión de Investigación o Especial con miembros encargados de realizar una información.

Pueden, además, recabar información por medio del Presidente del Senado la información y ayuda que necesiten del Gobierno y de sus Departamentos y de cualquier autoridad del Estado y de las CCAA. También de la documentación necesaria cuando se solicite por un tercio de los miembros de la Comisión (aplicándose el art. 20.2 RS).

También se puede solicitar la presencia de otras personas para ser informadas de cuestiones de su competencia.

6. Comisiones de investigación y especiales

Regulado en los arts. 59 y 60 del RS.

El Senado puede constituir Comisiones de Investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público, a petición del Gobierno o de 25 Senadores de al menos dos Grupos parlamentarios.

La composición se ajustará a lo dispuesto en el art. 52 RS. En caso de que se refiera a una Comisión Mixta Congreso Senado, la constitución requiere una aprobación previa por ambas Cámaras.

Constituidas las Comisiones, elaboran un plan de trabajo fijando actuaciones y plazos, y van informando periódicamente a la Mesa sobre el cumplimiento del mismo. Pueden requerir la presencia de cualquier persona para declarar ante ellas (conforme al art. 76.2 CE²²).

Las conclusiones de las Comisiones son publicadas salvo que se acuerde lo contrario para la totalidad o para parte de ellas. No son vinculantes para los Tribunales ni afectan a las resoluciones judiciales. Pero el resultado será comunicado, en su caso, al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones correspondientes.

Las Comisiones especiales tienen el mismo régimen de creación que las de investigación, pero tienen naturaleza y alcance distintos, puesto que el objeto de estas comisiones especiales es estudiar cualquier asunto de interés público (no investigar), lo

²² Art. 76.2 CE “*Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación*”.

Además, LO 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras; RDL 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación.

que impide que puedan ejercer facultades específicas atribuidas por la legislación a las Comisiones de Investigación.

IV. FUNCION DE INTEGRACION TERRITORIAL.

Esta función comprende una serie de intervenciones del Senado que están relacionadas con la definición que da el art. 69.1 CE de Cámara de representación territorial. En estas intervenciones, el Senado iguala su poder al del Congreso e incluso llega a pronunciarse con carácter previo o exclusivo.

Aquellas funciones de integración de naturaleza legislativa, tales como el Procedimiento de autorización de acuerdos entre CCAA han sido tratados en el apartado I.2. a) Convenios y acuerdos entre CCAA. O la elaboración del Fondo de Compensación Interterritorial, I.2. b). O el Procedimiento de apreciación de la necesidad de dictar leyes de armonización en I.2. c).

1. Art. 155.1 CE

Artículo 155 CE *“1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”*.

Por tanto, según el art. 155 CE y el 189 RS, el Gobierno, en alguno de los casos que dice el precepto, puede requerir la aprobación del Senado para adoptar medidas. Debe hacerlo ante al Presidente de la Cámara, mediante escrito detallado sobre las medidas y

la justificación del previo requerimiento a la CA y el incumplimiento por parte de la misma.

La Comisión competente, que suele ser la CGCA, debe requerir a la CA antecedentes (por medio del Presidente del Senado al Presidente de la CA), datos y alegaciones que considere pertinentes en el plazo que se establezca, y el poder de designar a la persona que le represente.

La Comisión formulará respuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones pertinentes.

El Pleno de la Cámara debate la propuesta y, concluido este, se vota la propuesta presentada, necesitando para ser aprobada la mayoría absoluta del Senado.

2. Art. 61 LBRL

Este artículo regula a autorización del Senado para proceder a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dolosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Se consideran decisiones gravemente dañosas para los intereses generales los acuerdos o actuaciones de los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo (expreso o tácito) de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares.

V. CONCLUSIONES

Desde la Constitución de 1978 hemos visto una insatisfacción generalizada respecto del Senado. Insatisfacción por diversas razones (como la composición), pero pretendemos destacar aquí las competenciales.

El Senado está claramente subordinado al Congreso en las competencias comunes: autonomía legislativa, titularidad para el ejercicio de competencias legislativas más trascendentes en relación con el Gobierno, breves plazos... Todo esto, sumada a otras razones, ha hecho surgir una opinión mayoritaria sobre la necesidad de reforma de la Cámara.

Salvo las competencias que tiene el Senado para autorizar acuerdos entre las CCAA (art. 145.2 CE), sobre el F.C.I. (art. 158.2 CE) y la cláusula de *ejecución federal* (art. 155 CE), no tiene más protagonismo en materias relacionadas con las CCAA.

Por esto, no es una Cámara de las CCAA, ni por su ámbito competencial de relaciones con las CCAA, ni por lo que podría haberse derivado de atribuirle algunas competencias específicamente orientadas en tal sentido.²³

Queda clara la voluntad del art. 69.1 CE de que el Senado sea Cámara de representación territorial, de que los intereses de los distintos territorios estén presentes en el Parlamento.

De lo que se trata es potenciar las funciones del Senado respecto aquellos procedimientos que tengan contenido autonómico. No consiste tanto en que las CCAA estén más presentes en el Senado, sino que el propio Senado sea el que incremente su

²³ Portero Molina, J.A., “Breves consideraciones sobre la reforma del Senado”, en *Estudios de Derecho Público a J.J. Ruiz-Rico*, Madrid, 1997, pág. 1083.

posición en el procedimiento legislativo. El problema está en su posición respecto del Congreso.

Las propuestas que van encaminadas a reformar este problema, se centran en la eliminación de la desigualdad entre ambas Cámaras, ya sea de forma radical (dando igual importancia a las dos) o de forma atenuada, reforzando la posición del Senado solo respecto a las normas que incidan en los intereses autonómicos.²⁴

Respecto a las demás funciones, se le atribuyen competencias legislativas con el veto suspensivo y control ejecutivo, pero sin la posibilidad de exigir responsabilidad política al Gobierno.

A lo largo de los años, se han realizado muchas propuestas para subsanar las carencias que se observaban, pero no tuvieron mucho éxito. Siempre iban encaminadas a adecuar la Cámara a la definición que el art. 69.1 CE daba de la misma, como Cámara de representación territorial, que debía representar todos los territorios que componen el Estado. La doctrina entendía que fue incorrecta la configuración constitucional, y quisieron formular su transformación mediante reformas reglamentarias que han resultado inútiles por las limitaciones constitucionales y por la resistencia de las fuerzas políticas presentes en el Senado²⁵.

A día de hoy, el único impedimento para aprobar una reforma constitucional es la falta de consenso político. Realmente esto debe verse como algo positivo, puesto que una

²⁴ López Guerra, L., “La reforma del procedimiento legislativo del Senado”, en *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, pág. 331.

²⁵ Portero Molina, J.A., “Breves consideraciones sobre la reforma del Senado”, en *Estudios de Derecho Público a J.J. Ruiz-Rico*, Madrid, 1997, pág. 1084.

reforma del Senado requiere un amplio consenso y ser aprobado mediante un lento trabajo.

En realidad, el Senado ha ejercido correctamente las funciones constitucionales, no lo ha hecho conflictivamente. Ha legislado, ha controlado la acción del Gobierno... Otra cosa distinta es que no haya ejercido sus funciones como Cámara de confrontación con el Congreso, con el Gobierno o con las CCAA. No se puede decir que el Senado no haya respondido a sus funciones constitucionales.

Como opina Portero Molina *“no puede achacarse a la configuración constitucional del Senado su falta de protagonismo o de funcionamiento, porque ello es consecuencia de un determinada composición política, de forma tal que la voluntad electoral podría, en cualquier momento, depararnos un Senado con mayorías distintas a las del Congreso capaz de utilizar sus facultades de forma distinta a como viene haciéndolo, proporcionándonos quizás, entonces, la ocasión para criticar lo que por exceso de confrontación puede llegar a amenazar, o a dificultar gratuitamente el funcionamiento de las Cortes Generales.”*²⁶ Una predicción que se ha cumplido en cuanto a la diferente composición política de ambas cámaras.

La última manifestación política de voluntad de reforma fue en diciembre de 2017. El Partido Popular (PP) manifestó su voluntad de que el Senado fuese Cámara de primera lectura para los Estatutos de Autonomía. Proponía emplear la CGCA para reforzar y ampliar las funciones del Senado.²⁷

²⁶ Portero Molina, J.A., “Breves consideraciones sobre la reforma del Senado”, en *Estudios de Derecho Público a J.J. Ruiz-Rico*, Madrid, 1997, pág. 1088.

²⁷ “Las funciones nos permiten reforzar el Senado para que vaya más allá de una Cámara de segunda lectura y que pudiera ser la Cámara en la que se vieran determinadas iniciativas como las reformas de los

BIBLIOGRAFIA

a) Doctrina

AJA FERNANDEZ, E. *La reforma constitucional del Senado para Convertirlo en una cámara autonómica*, Madrid, 2005.

“Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo”, *Anuari de Dret Politic*, 1983, pág. 159-171.

Estado autonómico y reforma federal, Madrid, 2014.

ALBERTÍ ROVIRA, E., “El Senado en la Constitución española”, en *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, pág. 21-322.

ALONSO DE ANTONIO, J.A., *Estudios sobre la reforma del Senado*, Madrid, 1999.

ALONSO DE ANTONIO, J.A. Y ALONSO DE ANTONIO A.L., *Derecho Parlamentario*, Zaragoza, 2000.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, 2006.

“Las especialidades del procedimiento legislativo”, en *Homenaje Académico*, Madrid 1997, pág. 649-675.

estatutos de autonomía”, “Reforzar las funciones del Senado puede ser algo que no lleve necesariamente a una reforma de la Constitución, pero que sí dé satisfacción a la demanda de que sea útil en más terrenos”, explicaron fuentes de la dirección parlamentaria del PP. *El País*, 7-12-2017. https://politica.elpais.com/politica/2017/12/07/actualidad/1512673407_407688.html (a. 16-5-2018)

LÓPEZ GUERRA, L., “La reforma del procedimiento legislativo del Senado”, en *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, pág. 327-338.

PORTERO MOLINA, J.A., “El Senado en la Constitución española” en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pág. 217-237.

“Breves consideraciones sobre la reforma del Senado”, en *Estudios de Derecho Público a J.J. Ruiz-Rico*, Madrid, 1997, pág. 1082-1091.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Comentario del artículo 90”, en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 2001, pág. 1414-1425.

b) Online

Senado de España:

<http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/funcionessenado/index.html#4>

Diario *El País*:

https://politica.elpais.com/politica/2017/12/07/actualidad/1512673407_407688.html

ABREVIATURAS

BOCG..... Boletín Oficial de las Cortes Generales

CCGG..... Cortes Generales

CE..... Constitución Española

LO Ley Orgánica

RC Reglamento del Congreso de los Diputados

RS..... Reglamento del Senado

STC Sentencia del Tribunal Constitucional

CCAA..... Comunidades Autónomas

CGCA..... Comisión General de las Comunidades Autónomas

FCI Fondo de Compensación Interterritorial

LBRL Ley de Bases de Régimen Local

EA Estatutos de Autonomía